

De gevolgen van het PAS-arrest voor andere programma's

VMR-studiemiddag 6 december 2018

Ralph Frins

De origine van de programmatische aanpak I

- Eerste programmatische aanpak: het NSL
- Trad op 1 augustus 2009 in werking en zou het luchtkwaliteitsprobleem oplossen
- Heeft een directe basis in de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit (Ri. 2008/50/EG)
- Artikel 22 juncto 23 KRL

De origine van de programmatische aanpak II

- NSL bestaat uit 2 onderdelen:
 - 1) Maatregelenpakket
 - 2) Projecten
- Projecten die in het NSL zijn opgenomen hoefden niet te worden getoetst aan de grenswaarden voor PM10 en NO2
- Art. 5.16, lid 1, aanhef en onder d Wet milieubeheer

De origine van het PAS I

- Rond 2008 stak een ander probleem de kop op: het stikstofprobleem
- Nbw-vergunningen sneuvelden bij bosjes
- Gegronde vrees dat Nederland wéér 'op slot' zou gaan, net zoals een aantal jaar eerder het geval was
- Twee commissies werden aan het werk gezet om oplossing te bedenken

De origine van het PAS II

- Eerst de Taskforce Trojan: kwam o.a. met de idee van een integrale, gebiedsgerichte aanpak
- Adviesgroep Huys heeft deze gedachten vervolgens nader uitgewerkt en de contouren van een prog. aanpak geschetst
- Hiervoor was wijziging Nbw 1998 wel noodzakelijk
- O.a. i.v.m uitvoeringsplicht maatregelen en monitoring

Naar een bredere toepassing van de prog. aanpak

- Roep om nieuwe programma's wordt steeds luider
- Wetgever werkt hier aan mee
- Generieke basis in Wet natuurbescherming (Wnb)
- Idem in Omgevingswet (Ow)

Generieke basis in Wnb I

- Art. 1.13 Wnb
 - 1) om de belasting van natuurwaarden door bepaalde factoren te verminderen en de insth.d. te realiseren, of
 - 2) om de staat van insth. van dier- of plantensoorten of habitattypen te verbeteren
- Mede met het oog op een evenwichtige, duurzame econ. ontw.

Generieke basis in Wnb II

- Bij AMvB of provinciale verordening
- Prog. aanpak **kan** gepaard gaan met bepaling en toedeling van ontw. r.
- Verder wett. uitvoeringsplicht voor maatregelen waarmee men heeft ingestemd (1.13, lid 5)
- MvT noemt als voorbeeld: prog. aanpak voor soortenbescherming

Generieke basis in Ow I

- § 3.2.4 (Artt. 3.15 t/m 3.19)
- Prog. op Rijks-, provinciaal of lokaal niveau
- Prog. kan betrekking hebben op omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving
- Afwijking is echter niet aan de orde, ook niet tijdelijk!

Generieke basis in Ow II

- Prog. is altijd gericht op het creëren van gebruikruimte en het bieden van een beoordelingskader (artt. 3.16/3.17)
- Eveneens wett. uitvoeringsplicht voor maatregelen (art. 3.18)
- MvT noemt als voorbeelden: geur, geluid en externe veiligheid
- NSL wordt niet gecontinueerd, PAS wél -> Bkl

Ideëen uit het Regeerakkoord

- 1) Prog. aanpak t.a.v. de verduurzaming van de gebouwde omgeving

Hangt o.m. samen met de wens om de vraag naar Groningengas te verminderen

- 2) Prog. aanpak om de woningen in Groningen e.o. die schade hebben geleden door de gaswinning te herstellen/versterken

Les 1 uit het PAS-arrest I

- Grondslag in milieurichtlijn is niet direct noodzakelijk
- Habitatrictlijn (HRL) bevat immers i.t.t. KRL en Kaderrichtlijn Water (KRW) géén grondslag voor prog. aanpak
- Desalniettemin oordeelt HvJ dat PAS verenigbaar is met art. 6 HRL
- Nu dan eindelijk tijd voor daden i.p.v. woorden?

Les 1 uit het PAS-arrest II

- Is bijvoorbeeld een prog. aanpak voor soortenbescherming reëel?
- Unierechtelijk kader: artt. 4 t/m 9 Vogelrichtlijn (VRL) en artt. 12 t/m 16 HRL
- Wat in ieder geval kan is prog. aanpak die louter gericht is op het verbeteren van de staat van insth. v/d betreffende soorten
- Dat is in ieder geval een stap vooruit: als staat v. insth. verbetert, nemen ook de mogelijkheden voor econ. ontw. toe

Les 1 uit het PAS-arrest III

- Prog. aanpak die tevens beoordelingskader is zal lastiger te onderbouwen zijn
- Zie het strikte kader van art. 9 VRL en art. 16 HRL (vgl. ADC-toets ex art. 6, lid 4 HRL)
- Zou misschien echter kunnen voor bv. windenergie-ontwikkelingen of infrastructurele ontwikkelingen

Les 2 uit het PAS-arrest I

- Ook als uit de milieuriichtlijn in kwestie lijkt te volgen dat een individuele beoordeling moet plaatsvinden kan een prog. aanpak toegestaan zijn
- Art. 6, lid 3 HRL bepaalt dat voor elk plan of project een pass. b. moet worden opgesteld
- In navolging van A-G Kokott oordeelt het HvJ echter dat beoordeling ook op prog. niveau kan plaatsvinden
- Die beoordeling moet dan wel aan alle eisen voldoen!

Les 2 uit het PAS-arrest II

- Dit kan ook voor andere thema's interessant zijn, immers meerdere milieuriichtlijnen schrijven individuele beoordeling voor
- De vergelijking met de prog. aanpak water en het *Weser*-arrest (C-461/13) dringt zich op
- In *Weser*-arrest stond art. 4, lid 1, onder a), i) t/m iii) KRW ter beoordeling

Les 2 uit het PAS-arrest III

- In *Weser* overwoog het HvJ:
 - **43:** (...) deze elementen bevestigen de uitlegging dat art. 4, lid 1, onder a KRW niet slechts in prog. bewoordingen eenvoudige doelstellingen van beheersplanning formuleert, maar, zodra de ecologische toestand van het betrokken waterlichaam is bepaald, rechtsgevolgen sorteert in iedere fase van de procedure die door die richtlijn wordt voorgeschreven
- Kortom: niet alleen i.h.k.v. stroomgebiedbeheerplan moet worden beoordeeld of aan de KRW-doelen wordt voldaan, maar ook bij een individueel project

Les 2 uit het PAS-arrest IV

- In mijn optiek is toonzetting van PAS-arrest stuk positiever dan toonzetting van *Weser*-arrest
- Dat had ik zelf niet direct verwacht
- Maar zou het feitelijk op hetzelfde kunnen neerkomen?
- Is de crux niet: als je maar zeker weet dat geen enkele activiteit die op grond van het prog. in kwestie wordt toegestaan tot een aantasting van de betreffende milieukwaliteit leidt, dan is het goed?

Les 3 uit het PAS-arrest I

- Less lijkt dus more
- Immers: hoe groter de reikwijdte van een prog. is, hoe moeilijker het zal zijn om aan te tonen dat een aantasting v/d milieukwaliteit kan worden uitgesloten
- Vb. generieke vrijstelling voor bemesten en beweiden ex PAS
- Betreft ws. duizenden gevallen, met potentieel véél effecten

Les 3 uit het PAS-arrest II

- Advies is dan ook: maak zoveel mogelijk gebruik van de mogelijkheden die thans de Wnb en straks de Ow biedt
- Anders gezegd: kies voor decentrale programma's i.p.v. voor nationale programma's
- Dan heeft de prog. aanpak de toekomst!

Einde

- Hartelijk dank voor jullie aandacht!

Ralph Frins
r.frins@jur.ru.nl

